Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

C.C.M.

**DICTAMEN N°.....310.....**

**REF.:** E58-2024-1767-AE S/ RECURSO DE REVOCATORIA CON JERÁRQUICO EN SUBSIDIO C/ RESOLUCIÓN N° 2425/24 AGENTE LUISA CELINA BARRIENTOS. ----------

**DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO**

**PROVINCIA DEL CHACO**

**DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA**

**A: SUBSECRETARÍA LEGAL Y TÉCNICA**

**DR. JULIO CÉSAR FERRO**

**PROVINCIA DEL CHACO**

De mi consideración:

Arriba a este organismo asesor la actuación de referencia, a efectos de emitir dictamen respecto del Recurso de Revocatoria con Jerárquico en Subsidio –e-parte 2-, interpuesto por la agente Luisa Celina Barrientos – DNI N° 13.571.851, contra la Resolución N° 2425/2024 de fecha 24/09/2024, del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, que en su art.1° deja sin efecto, a partir del 10 de julio de 2024, las designaciones en carácter provisorio y subrogante, de los agentes que figuran en Planilla Anexa I de la misma, en la que figura la recurrente, y en su art. 2°, expresa que la medida se halla contemplada en el art. 1° del decreto N° 2094/2009.

## I. ADMISIBILIDAD FORMAL DEL RECURSO

En Dictamen N° 260/2024 obrante en e-parte 10, la Asesoría Legal de la cartera ministerial expone que el recurso ha sido interpuesto en legal tiempo y forma, consecuentemente se aboca a su tratamiento, dictándose luego la Resolución N° 0971/25, la cual obra agregada en e-parte 11, por la cual se rechaza el mismo y concede el jerárquico interpuesto en subsidio que se eleva a esta instancia para su consideración.

## II. MANIFESTACIONES DE LA RECURRENTE

Expresa que la resolución impugnada, porta vicios de forma y de fondo; que el decreto N° 1200/2024 no es reglamentario de la ley N° 4058-A y que viola el art. 5° de la ley N° 4058-A.

Dice que la transferencia efectuada desde el el Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar fue a través de 1 cargo de la Categoría 3 – personal administrativo y técnico – Apartado b) – CEIC N°1015-00 – Jefe de Departamento – Actividad Central 01 – Actividad Específica 02 – Dirección y

Coordinación - CUOF N° 11 – Departamento Contrataciones y Gestión de Bienes, asignado por el Dto 428/17, creado en la Jurisdicción 52, el cual pasó a la Jurisdicción 58 Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular organismo autárquico -Dto. 1315/23.

Que resuelve dejar sin efecto las subrogancias a partir del 10 de julio de 2024, cuando el Código Civil y Comercial de la Nación en su Titulo I - Art. 2° dispone que "Las leyes no son obligatorias sino después de su publicación y desde el día que determinen. Si no designan tiempo, serán obligatorias después de los ocho días siguientes al de su publicación oficial". Y la Ley 4058 A, fue publicada el 19 de Julio de 2024 en el Boletín Oficial.

Que el acto recurrido constituye una ilegalidad al retrotraer la afectación de las subrogancias a una fecha anterior al cumplimiento de la función que subrogaba, y aclara que, hasta el día de la presentación del recurso, no fue afectada al Ministerio de la Producción y Desarrollo Económico Sostenible por la liquidación de sus haberes sigue siendo a través del Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular, por tanto corresponde mantener los beneficios que viene percibiendo, entre ellos la subrogancia.

Continúa diciendo que el decreto N° 2094/2009 establece que ".... En todos los casos deberá contar con la intervención previa de los Organismos técnicos respectivos ...".

Continúa fundando su recurso, a lo cual me remito por causa de brevedad. Concluye con petitorio de estilo.

**III.ANTECEDENTES DEL CASO**

Sentado lo expuesto, consideramos prudente sintetizar el devenir de las actuaciones a efectos de contextualizar el asunto en trato.

Que en e-parte 2 se agrega escrito recursivo, en e-parte 6 y 16 se agrega Resolución N°2425/2024 del Ministerio interviniente.

En e-parte 10 se agrega Dictamen N°260/2024 de la asesoría legal de la jurisdicción y en e-parte 11 obra Resolución N°0971/2024 de fecha 18/12/2024, que rechaza la revocatoria y concede el jerárquico (art. 1 y 2).

En e-parte 20 y 36 se agrega situación de Revista de la agente Barrientos y en e-parte 38 la Dirección Unidad de Recursos Humanos informa que la agente Administrativo 6. **-Funciones:** Cargo Categoría 3 - Apartado d) - Grupo 6 - Administrativo 6, quien cumple funciones administrativas dentro del Programa de Desarrollo Rural (PRODER). *(Según lo proveído por Director del PRODER, en e-Parte 35).*

Asimismo obra incorporada en e-partes 17, 18, 19 y 37 a la presente la Actuación Electrónica N° E5-2024-16959-Ae, de la cual se desprende que, previo a la suscripción de la resolución N° 2425/2025 intervinieron las siguientes áreas técnicas: - Unidad de Recursos Humanos del Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, - Dirección de Planificación Organizacional, - Dirección General de Recursos Humanos, - Secretaría General de la jurisdicción involucrada y - la Dirección General de Finanzas y Programación Presupuestaria.

Contra la citada resolución, la Sra. Barrientos articuló el recurso de revocatoria con jerárquico en subsidio, siendo este último el que motiva la intervención de este órgano asesor.

**IV.ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN Y NORMATIVA APLICABLE**

Que por decreto Nº 428 de fecha 13/03/17 - agregada en e-parte 31-, se transfirió a la agente Luisa Celina Barrientos, a partir de la fecha del mismo, al Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (art. 2) y se la designó a partir del 13/03/2017 en carácter provisorio y subrogante en el cargo de Jefe de Departamento Contrataciones y Gestión de Bienes de la Dirección de Administración de la jurisdicción 52- Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familia (art 3).

a.- Normativa de aplicación: Determinado el contexto fáctico, corresponde introducirnos al análisis del mismo en función del plexo normativo de aplicación al caso.

En tal sentido, el art.1 del Decreto N° 1441/93 - REGLAMENTO DE SUBROGANCIA - define la misma como: *"... el acto administrativo emanado de autoridad competente y por el cual se dispone que un agente cubra transitoriamente las funciones de un cargo jerárquicamente superior o mejor rentado del que ocupaba escalafonariamente, ya sea por vacancia de la misma o ausencia transitoria de su titular; asumiendo todas las responsabilidades administrativas, civiles y penales que emerjan de las funciones asignadas"* (el subrayado me pertenece), estableciendo expresamente el carácter provisorio y transitorio del acto.

Asimismo, la norma establece en su art. 8 que tanto el otorgamiento como la supresión de dicha bonificación se efectuará por decreto, sin excepción, pero luego, resultando necesario agilizar los trámites, por Decreto N° 2094/09, se ampliaron las facultades conferidas por el art. 1 del Decreto N° 385/05 que delegaba la facultad de la supresión de la Bonificación por Subrogancia, a través de "Resolución" de los Ministros o Autoridades Superiores.

De esta expresa delegación de competencias, sumado a las facultades del Ministro de proponer nombramientos, promociones y remociones del personal de su jurisdicción y efectuar tales actuaciones en forma directa cuando las disposiciones legales lo autoricen (art. 4, inc. b), pto. 10 de la Ley de Ministerios N° 3969-A), deviene que la resolución impugnada resulta un acto legítimo.

Sentado lo expuesto, corresponde analizar los restantes agravios expresados por la recurrente, reiterando al respecto que conforme las nociones básicas del derecho administrativo y de la carrera administrativa en el marco del empleo público, la figura administrativa de la subrogancia, se caracteriza específicamente por su carácter transitorio (art. 1° del decreto N° 1441/1993) y la inexistencia de un verdadero derecho subjetivo, siendo nutrida la jurisprudencia de nuestros tribunales en tal sentido.

Ahora bien, tal como surge del texto expreso del acto atacado, emanado de la máxima autoridad de la cartera ministerial, "... a los fines de establecer que la planta orgánica funcional de agentes del ex -Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular -IAFEP-, y por estrictas razones de servicio y de reasignaciones de responsabilidades y/o acciones, acorde a la estructura organizativa y por aplicación del Artículo 5° de la Ley N° 4058 -A, Que en función a ello resulta necesario y procedente dejar sin efecto, las designaciones en carácter provisorio y subrogante de los agentes que figuran en Planilla Anexa I, designados oportunamente por Decreto, a partir del 10 de julio de 2024 ...".

Así, la resolución cuestionada, menciona la ley N° 4058-A, que dejó sin efecto la ley N° 3335-I -del Instituto de Agricultura Familiar y Economía Popular - IAFEP-, y estableció que su dirección y administración, serán llevadas a cabo por la intervención establecida al efecto hasta el cese de la misma.

Por ende, es dable destacar que el acto administrativo impugnado, fue dictado por el Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, sobre materias que son de su exclusiva competencia de ordenación y regulación; constituyéndose así una zona propia y de reserva de la Administración en el ámbito normativo. Contando con competencia material y formal para hacerlo, no evidenciándose violación alguna a los derechos de la recurrente, como tampoco, lesión alguna a la normativa vigente, ni alteración al espíritu de la ley.

Del mismo modo, de las constancias objetivas del expediente se advierte que la medida cuestionada, ciertamente implica un reordenamiento, debidamente motivado y razonado, en pos de mejorar el funcionamiento de las áreas bajo su competencia, atendiendo a la nueva organización y ordenamiento del IAFEP, dentro de la estructura del ministerio.

En ese sentido, la jurisprudencia en torno al ejercicio del ius variandi, particularmente la Corte Suprema de Justicia determino, que resulta de la esencia de la relación de empleo público la potestad del empleador de variar las funciones encomendadas, motivadas en las concreta necesidad del servicio, siempre que esas modificaciones sean impuestas de modo razonable y no impliquen asignación de tareas impropias de la posición del agente,..."[1]

Los argumentos desarrollados por la recurrente, evidencia un interés personal y particular por sobre el general, desconociendo el principio de la legalidad- juridicidad que rige en materia administrativa, pretendiendo defender una posición basada en una situación transitoria "hasta tanto se disponga lo contrario", conocida y consentida por la recurrente desde sus orígenes. Tergiversando la letra y espíritu del régimen de subrogancia.

b.-Naturaleza jurídica de la bonificación por subrogancia: La designación como subrogante en un cargo superior se enmarca en el ejercicio discrecional de potestades o poderes en cabeza de la Administración Pública, para asegurar la prestación efectiva de un servicio o empleo público de manera transitoria.

Que el mero transcurso del tiempo en el ejercicio de un cargo transitorio no otorga un derecho adquirido a ser conservado en él, ni designado de manera definitiva, sólo es una expectativa, que queda sujeta, en definitiva, a la decisión de la autoridad por cuanto reviste carácter de precaria y realizada de manera discrecional.

Que, tratándose de actos precarios, los mismos son esencialmente revocables, toda vez que la débil naturaleza del derecho emergente no permite consolidar una situación jurídica estable (v. Hutchinson, Tomás, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, T I, Ed. Astrea, 1993, pág. 390 y ss.; Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo, T II, Ed. Abeledo Perrot. 2000, pág. 291 y 297).

Que el carácter transitorio y precario de la designación como subrogantes es de conocimiento de los agentes, no sólo por ser de planta permanente de la Administración, sino también porque ello surge de manera expresa de la norma y de los Decretos de designación que se dictan a tales efectos, y bajo dichas condiciones voluntariamente la aceptan.

*"El derecho del agente no constituye un derecho subjetivo al ascenso, y así lo ha entendido la procuración del tesoro de la Nación al sostener que la pretensión de los interesados de ser encasillados en categorías superiores no pasa de ser una mera aspiración, sin que resulte un derecho que la*

[1] Fallos, 315:2561;38:500. Concordantes Fallos de la C.Cont. Adm. Fed. Salla III, 03/04/14 " CML, -reservada-c/ defensor del Pueblo de la Nación S/ Empleo Público.

*Administración se encuentre obligada a satisfacer por no existir norma legal que así lo disponga. En esta materia el poder administrador tiene facultades discrecionales" (PTN, dictámenes 233:200; 261:72; 263:32).*

La Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho que "la primera regla de interpretación de la ley, ordena estar *a la letra de la norma, cuando ésta no contiene en sí la posibilidad de ser comprendida en un sentido diferente* "(conf. Dict. 197:30).

En el mismo sentido, en el marco de la interpretación de las leyes, "*no resulta procedente la modificación o supresión de una norma legal por vía interpretativa, cuando su lectura no revela oscuridad ni genera incertidumbre"* (conf. Dict. 201:235) y continua el máximo órgano asesor sosteniendo que *"de conformidad con la máxima ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus, no cabe al intérprete hacer decir a la ley lo que la ley no dice, ni obtener de ella conclusiones diversas de las que ella consagra, en virtud de valoraciones subjetivas, por respetables que ellas sean"* (conf. Dict. 177:117; 204:12; 226:26; 229:1).

Por lo expuesto, no resulta posible dentro de nuestro sistema legal, cuando el texto de la ley es claro e inequívoco, obtener de ella conclusiones diversas a las que consagra (conf. Dict. 201:205); y conforme ello consideramos que la medida atacada no afecta el derecho de defensa ni la carrera administrativa de la agente, para quien, ante la existencia de un eventual concurso por el cargo, podrá hacer valer sus antecedentes computándose el tiempo desempeñado en calidad de subrogante.

c.-Motivación: Entre los agravios esgrimidos por la recurrente se encuentra, su supuesta falta de motivación.

Atendiendo a la naturaleza esencialmente precaria e inestable de la designación en carácter de subrogante para cumplir funciones de un cargo jerárquicamente superior o mejor rentado, dentro del marco de discrecionalidad propia de la autoridad administrativa, debe primar un criterio de eficacia, así como las razones de mérito oportunidad, mérito y conveniencia para la toma de decisiones de ese tenor, a cuyo fin la autoridad posee un amplio ámbito de discrecionalidad, sin mengua del límite establecido por el principio de legalidad.

Como regla en el ejercicio de facultades atinentes a política administrativa y a la ponderación de las aptitudes personales de los agentes, ha de reconocerse a la Administración Publica una razonable amplitud de criterio para apreciar los distintos factores y reglamentación en juego, con miras a lograr un buen servicio (CSJN, Fallos: 295:806).

Gobierno del CHACO | Asesoría General de Gobierno

C.C.M.

Así, hemos dicho que el organismo está legitimado para dictar un acto administrativo, sin embargo, esa facultad ha de ser ejercida con la consecuente obligación de motivar suficientemente su decisión, resultando necesaria una declaración de cuáles fueron las circunstancias de hecho y de derecho que han llevado a la suscripción de la misma.

Circunscripta la cuestión al caso concreto y analizadas las constancias obrantes en la actuación administrativa y el instrumento recurrido surge clara la razón y/o motivo por el cual la autoridad ministerial adoptó la decisión en trato.

Consecuentemente, y en función al mejoramiento institucional asumido por el Poder Ejecutivo en los distintos organismos de la Provincia, el Señor Ministro de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible, en uso de las facultades legales conferidas; decidió dejar sin efecto el decreto N°428/17 que otorgó la subrogancia a la recurrente.

**V. CONCLUSION:**

En función de las consideraciones vertidas precedentemente, las constancias agregadas a la presente actuación y la claridad del texto normativo de aplicación, nos permite concluir que la Resolución atacada se encuentra debidamente motivada, fundada y ajustada a hecho y derecho, habiendo el Ministerio de la Producción y el Desarrollo Económico Sostenible rebatido todos y cada uno de los argumentos recursivos articulados por la recurrente, deviniendo incuestionable el rechazo del recurso de revocatoria interpuesto, idéntica solución que se propicia en esta instancia en relación al recurso jerárquico articulado en subsidio, debiendo mantenerse la plena vigencia de la resolución N° 2425/2024.

Es por ello, que atento el marco de competencia del Poder Ejecutivo Provincial para entender en el planteamiento recursivo, esta Asesoría General estima que corresponde confirmar la Resolución recurrida por ajustarse a derecho, rechazando la vía jerárquica intentada.

No obstante lo aquí opinado, deberá tenerse presente que el Art. 13 de la Ley N° 2108-A enuncia: "*Los dictámenes, vistas, informes legales u opiniones jurídicas que emita la Asesoría General de Gobierno, no son vinculantes para la repartición u organismo requirente".*

Atentamente.

**ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO;**

14 MAY 2025

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO